

03

Desarrollo local y diseño organizacional municipal

**Local development and municipal
organizational design**

FECHA DE RECEPCIÓN: 25/05/2022

FECHA DE APROBACIÓN: 08/03/2023

Resumen



Cristian Castillo Peñaherrera¹

Daniel Bravo Blandín²

Este artículo analiza la relación entre el diseño organizacional del sistema de instituciones que son parte del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca, en Ecuador, y los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del mismo cantón de los periodos 2009 - 2014 y 2014 - 2019. La investigación basa sus reflexiones en la discusión teórica entre la perspectiva del rol de los Estados y gobiernos locales y las teorías del diseño organizacional en el ámbito público, con lo cual se pone en valor la importancia de diseñar y consolidar sistemas de organizaciones públicas para llevar a la práctica planes de desarrollo. Este estudio es de enfoque cualitativo de alcance descriptivo que utilizó como métodos entrevistas, revisión bibliográfica y análisis de cuerpos normativos expedidos por las autoridades competentes, así como los informes de rendiciones de cuentas de las autoridades locales. La investigación revisa los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y los relaciona con los diseños organizacionales aplicados en los mismos periodos. La hipótesis de la investigación es que la planificación territorial del largo plazo tiene un correlato con el diseño organizacional de los sistemas institucionales de los gobiernos locales.

Palabras Clave: Administración local, administración pública, estructura administrativa, gobierno municipal, políticas

JEL (español): H1 Estructura y ámbito del sector público

¹ Universidad del Azuay • ccastillo@uazuay.edu.ec • orcid.org/0000-0003-0038-1483 • Cuenca, Ecuador

² Universidad del Azuay • jdbravo@uazuay.edu.ec • orcid.org/0000-0003-3732-5151 • Cuenca, Ecuador

Abstract

This article analyzes the relationship between the organizational design in a local Government with the Development and Land Management Plans for the period 2009 - 2014 and 2014 - 2019. The research bases its reflections on the theoretical discussion between the perspective of the role of States and local governments and the theories of organizational design in the public sphere, which values the importance of designing and consolidating systems of public organizations to carry out development plans into practice. This study is of a qualitative approach of descriptive scope that showed methods of interviews, bibliographic review, and analysis of normative bodies issued by the competent authorities, as well as the reports of accountability of the local authorities. The research reviews the development and territorial planning plans and relates them to the organizational designs applied in the same periods. The research hypothesis is that long-term territorial planning correlates with organizational design of the institutional systems of local governments.

Keywords: Local administration, public administration, organizational structure, municipal government, politics

JEL (inglés): H11 Structure, Scope, and Performance of Government

Introducción

La ciudad de Cuenca es una ciudad de los Andes ecuatorianos, calificada como la tercera ciudad en importancia del Ecuador tanto por su población, 600 mil habitantes, como por su grado de desarrollo económico, al ser la ciudad más industrializada en términos de industrias per cápita (INEC, 2021). La ciudad está dirigida por un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal (GAD-M) cuya máxima autoridad, el alcalde, es elegido cada cuatro años en votación popular universal y secreta (Consejo Nacional Electoral, 2020). El gobierno de la ciudad es reconocido por el desempeño de sus servicios públicos. Por ejemplo, en provisión de agua potable y saneamiento, es la única ciudad del país que ha logrado índices de cobertura por sobre el 95% de la población (ETAPA EP, 2019), así como también fue el primer municipio en obtener la certificación de "Primer Municipio Saludable" del Ecuador en 2018 (AME, 2018).

El GAD - M es un entramado de organizaciones públicas de diferentes cualidades. Por un lado, se encuentra la Municipalidad, con 1400 trabajadores y un presupuesto anual de más de 150 millones de dólares (GAD Municipal de Cuenca, 2021) y, por otro lado, se encuentra un conjunto de 8 empresas públicas, 3 fundaciones, 2 corporaciones y 10 entidades adscritas para atender diferentes sectores. Con el paso del tiempo, este entramado ha tendido a la complejidad, debido al apareamiento de nuevos problemas públicos. Para generar soluciones a estos distintos problemas, los decisores de política pública han considerado pertinente crear organizaciones y dependencias especializadas en ámbitos muy diferenciados en la acción gubernamental.

Este entramado complejo de organizaciones públicas debe ser gobernado por la o el alcalde de la ciudad. La forma en la que esta autoridad organiza su gobierno es un indicativo importante sobre los objetivos de su plan de trabajo, pues establece dónde están sus prioridades y cuáles son sus intereses y los de la coalición con la que gobierna (Greene & Jensen, 2018). El objetivo del estudio es identificar las relaciones entre los diseños organizacionales aplicados en los periodos de gobierno 2009-2014 y 2014-2019, con los planes de desarrollo territorial aplicados en los mismos periodos e identificar si esos diseños organizacionales pudieron incidir en la implementación de dichos planes.

Este trabajo parte del supuesto de que los resultados de un gobernante se explican por un conjunto de variables que incluyen la acción política y la gestión organizacional (Chica, 2011), dentro de la cual podemos incluir el diseño organizacional de su sistema de instituciones, las cuales pueden ser consideradas organizaciones políticas obligatorias (Levy, 2015) y que son delimitadas por los gobernantes en función de sus propios intereses. A lo largo de la investigación se han analizado los diseños organizacionales aplicados en los dos periodos de gobierno en relación al despliegue de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y la consecución de objetivos, lo cual puede proporcionar información sobre cómo las instituciones municipales podrían mejorar su capacidad institucional para abordar las necesidades de desarrollo de sus territorios.

Marco teórico

Estado local, gobierno y diseño del Ejecutivo

El Estado es sociedad en acción (Von Stein, 1981) que opera en diferentes niveles, no solo en lo que podemos llamar el Estado Central, sino también en los niveles subnacionales. El Estado está más vivo y tiene más legitimidad cuando más cerca está de la ciudadanía (Duhem, 2006). En este nivel de Estado, los gobiernos de cercanía o gobiernos locales juegan un papel preponderante en el desarrollo territorial (Castillo y Maldonado, 2016). Para mejorar el desempeño del Estado local, los gobiernos de cercanía deberían consolidar organizaciones gubernamentales que permitan la adecuada prestación de servicios públicos y la solución de los problemas de carácter público que se pueden resolver en ese nivel de gobierno. Este aparato estatal es sujeto permanente de análisis y reforma para mejorar el desempeño del gobierno local y, con ello, incrementar la satisfacción de la ciudadanía con el gobierno y con la democracia (Castillo, 2020).

La concepción gramsciana del Estado incluye a la sociedad política y a la sociedad civil como parte de este constructo. Mientras la sociedad política apuntala las instituciones más ostensibles del gobierno y de la administración pública, agrupables bajo el nombre de "Estado - coacción", la sociedad civil da cuenta de una diversidad de instancias en apariencia no estatales que conforman, sin embargo, el fundamento ético del Estado (Nosetto, 2017), al que podemos denominar "Estado - acción". Esta categorización se hace más tangible en los niveles del Estado que están más cerca de los territorios. En estos niveles existe también un mando al que esa sociedad civil debe rendir obediencia: el Gobierno, del cual se espera que funcione adecuadamente y, con ello, funcione adecuadamente el Estado (Bobbio, 2000).

El proceso de crecimiento de las sociedades, obliga a que los Estados asuman nuevos roles, cada vez más complejos que van desde mayor intervención en los procesos económicos (Chraki, 2020), hasta el desa-

rollo de nuevos servicios sociales para resolver problemas públicos que antes no se consideraban relevantes. El desarrollo de políticas sociales está asociado a la necesidad de responder a las crisis estructurales que se generan en las sociedades. Así, cabe observar que esa ampliación requiere necesariamente del aumento de recursos públicos para poder responder a esta complejización en sus funciones (Vidal y Kilduf, 2020) en las diferentes formas administrativas del Estado (Jessop, 2016); desde lo que podemos denominar local hasta lo que se considera central.

Como todo proceso de creación colectiva, el Estado también puede ser sujeto permanente de reforma. Si se considera que sin Estado, no hay desarrollo posible (North, 1981), debería ser una tarea cotidiana de quienes gobiernan, configurar y reconfigurar el Estado en sus diferentes niveles y garantizar su “reconstrucción” (Evans y Wolfson, 1996). Este encuadre cobra mayor relevancia en el nivel local del Estado. Los problemas de los territorios obligan constantemente a los Estados locales a ajustar su política pública, su presupuesto, su alcance o su estructura organizativa para afrontar nuevos problemas públicos o ejercer nuevas competencias que se generan en el nivel central. Por ejemplo, en Irlanda se puso en marcha el programa “poniendo a las personas primero” que incluía la transferencia de capacidades que debían ser incorporadas al gobierno local. Esto obligó a crear nuevas estructuras organizacionales que hicieron posible la prestación de los servicios vinculados a dicho programa, bajo la responsabilidad de los gobiernos locales (Callanan, 2020). Estos procesos de descentralización han incidido en la reforma de los Estados locales, al poner más énfasis en una gestión eficiente de sus presupuestos (Alfonso & Fernández, 2007). Esto ha sido posible por la prevalencia del supuesto de que la descentralización puede incidir en la mejora de la prestación de los servicios públicos y las necesidades y preferencias de una ciudadanía heterogénea.

En todo proceso de reforma, los gobernantes deberían propender a la búsqueda de los equilibrios suficientes para defender la posición de los ganadores en la disputa política y mejorar la situación de quienes perdieron (Klausen et al., 2019). Esto genera tensiones colectivas que pueden devenir en conflictos, visibles o no, entre quienes pretenden mantener el *statu quo* y entre quienes esperan cambiarlo en función de sus propios intereses. Generalmente, en este proceso de cambio, la estabilidad prima por encima de la necesidad de cambios estructurales, los cuales

pueden sufrir dos destinos: acumularse y volverse prioritarios por la presión social (Wollmann e Iglesias, 2011) o pasar desapercibidos debido a los valores y prácticas institucionales que influyen en el comportamiento de los actores (Ayala, 1999) que, por otra parte, cuentan con diferentes grados de poder en su interacción con las organizaciones. Así, el potencial de cambio y reforma del Estado estará limitado por la capacidad que deberá tener quien gobierna el territorio para interactuar con los demás actores políticos y sociales.

Los procesos de reforma del Estado responden a los cambios que se suscitan en las potestades y atribuciones de los diferentes niveles de gobierno, a partir de las cambiantes necesidades de los territorios y de la ciudadanía (OCDE, 2006), lo que genera cambios en las planificaciones de los diferentes niveles de Estado y se complementan con los cambios políticos que se dan en los planes, programas y proyectos diseñados para resolver los problemas públicos (Laegreid, 2000). Muchas de estas reformas son propuestas por los propios funcionarios públicos, debido a que los políticos son actores de tiempo parcial con pocas oportunidades de participar en un proceso permanente y continuo de reforma.

En la actualidad, las reformas se enfocan en el fortalecimiento institucional, entendido como el desarrollo de capacidades para enfrentar nuevas complejidades (Peña, 2018). La discusión sobre disminuir el Estado ha cambiado por la de mejorarlo (Ramírez, 2009) (Mulas-Granados, 2010) para garantizar mejores condiciones para todos los miembros de la sociedad de manera sostenible. En la actualidad, los Estados en sus diferentes niveles tienen, entre otros, objetivos estratégicos como la búsqueda de la equidad social, la reducción de la pobreza, el desarrollo de infraestructuras prioritarias para el desarrollo y el mejoramiento constante de los marcos regulatorios (Ramírez, 2009).

La Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Nacional Constituyente, 2008) dispone que el Gobierno Central debe establecer procesos de descentralización, entendida como un conjunto de políticas, reformas electorales o reformas constitucionales que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad desde niveles de gobierno más altos a niveles más bajos (Falleti, 2010). Sin embargo, no se trata únicamente de repartir atribuciones, representaciones o recursos para los gobiernos locales, sino también de establecer las formas y procesos espaciales en

los que la descentralización cobrará vigencia (Salazar et. al, 2017). En el caso ecuatoriano, los procesos de descentralización se entienden como la transferencia de competencias o facultades que tienen los diferentes niveles de gobierno para decidir y gestionar los asuntos públicos dentro de su territorio. Según la Corte Constitucional del Ecuador (2016), en el marco jurídico de un Estado constitucional de derechos y justicia, la competencia constituye la capacidad de acción de un nivel de gobierno en un sector determinado, la cual se ejerce mediante facultades o atribuciones, las cuales pueden ser de rectoría, planificación, regulación, control o gestión, y son establecidas por la Constitución o la Ley.

Como en otros niveles de gobierno, en los gobiernos locales también se encuentran presentes los problemas asociados a la gobernabilidad política de los territorios. Se entiende a la gobernabilidad como la capacidad efectiva de los Estados para diseñar y ejecutar políticas públicas en el territorio de su jurisdicción (Varela, 2015). En el nivel local, la gobernabilidad incluye la mutua dependencia con los otros niveles de gobierno. Los gobiernos municipales deben aprender a aprovechar las potencialidades de los demás niveles de gobierno en una dinámica de cooperación y no de subordinación (Rojo, 2013) que reconoce que las propias complejidades que le son naturales a ellos, se ven reflejados también en los otros niveles de gobierno. Así, “en el arte de gobernar, puede parecer más importante conocer quién ejerce el poder y cómo lo hace” (Santes-Álvarez, 2020, p. 235), lo cual no es una tarea fácil, pues los gobiernos, como ha señalado Levy (2015), en tanto organizaciones políticas obligatorias evolucionan y su estructura de puestos, directivas y medios tiende a ser cada vez más compleja.

Los problemas de gobernabilidad que enfrentan los gobiernos locales se expresan mejor en la relación con las sociedades que habitan sus territorios. Un gobierno local moderno ya no dialoga con una comunidad homogénea, sino con comunidades e identidades heterogéneas que conviven y/o se interrelacionan en, desde y con el territorio (Pastor, 2011). De acuerdo con la OCDE (2006), los ciudadanos no se conforman con exigir la calidad y eficacia en la prestación de los servicios públicos; además, esperan participar en la definición y articulación del desarrollo local a escala humana. Quien gobierna el territorio, ha de asegurar que en el diseño organizacional de su gobierno se den respuestas tangibles a los reclamos que presenta esa sociedad heterogénea, al mismo tiempo que

garantiza una administración pública abierta a los intereses y las demandas ciudadanas y que facilite la cooperación entre distintos actores para alcanzar los objetivos que le son comunes (Hernández y Miranda, 2019).

Se está de acuerdo con la idea de que los principios que explican la reforma de las organizaciones se aplican también a los conjuntos organizacionales, en este caso, de los sistemas municipales de organizaciones que se crean y desarrollan para enfrentar los problemas públicos y las nuevas competencias que le son asignadas, ya sea por la ley o por los procesos de descentralización desde los niveles centrales. Muchos de los esfuerzos de reforma de los sistemas organizacionales subyacen en la creencia de que “cambiando los procesos y estructuras organizacionales pueden cambiar y cambiarán la eficacia de gobernar” (Pollitt, 2013, p. 910). Esto se traduce en la necesidad recurrente de todo nuevo gobernante de realizar cambios al diseño organizativo de su gobierno en función de su plan de gobierno y de la perspectiva ideológica dominante.

La necesidad de implementar cambios en el diseño de las organizaciones se explica también por factores internos como la estrategia o las decisiones de quienes dirigen las organizaciones (Mosca et al., 2021), las cuales modifican las capacidades, relaciones o formas de coordinación internas que se requieren para poder cumplir con la estrategia o los planes de gobierno que guían la acción de los directivos públicos, mientras que los factores externos pueden incluir las posiciones políticas competitivas y las exigencias del entorno. El proceso de diseño no es un asunto menor, requiere una profunda comprensión del comportamiento de las diferentes fuerzas que inciden en la necesidad de cambio organizacional (Parra et al., 2019) y no solo de los objetivos establecidos o de las decisiones, a veces arbitrarias de los gobernantes.

Metodología y diseño de investigación

Esta investigación es de enfoque cualitativo descriptivo. Recoge información de carácter normativo obtenida de fuentes oficiales, así como de entrevistas a interlocutores válidos que cumplieron algún tipo de rol en el proceso de diseño institucional en los periodos analizados. Para obtener los datos, la investigación usó las siguientes técnicas:

1) Se realizó una revisión documental en fuentes oficiales de 153 ordenanzas emitidas entre el 15 de enero de 2005 y el 14 de mayo de 2019 que se refieren a todas las disposiciones normativas emitidas por el Concejo Cantonal de Cuenca. Se revisaron también 8 resoluciones que aprueban la expedición de diferentes versiones del Reglamento Orgánico por Procesos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Cuenca, así como un total de 2938 documentos electrónicos disponibles en línea que contienen información sobre distributivos de personal, organigramas, presupuestos, directorios, etc.

2) Entrevistas a cuatro autoridades y funcionarios de Gobierno de los periodos analizados, los cuales, por sus funciones intervinieron en la elaboración de propuestas de cambios a los diseños organizacionales del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal. Los entrevistados fueron seleccionados en función de la posibilidad efectiva de contacto y del interés y deseo expresos de compartir sus percepciones sobre el fenómeno estudiado. El instrumento usado para las entrevistas fue una guía de temas semiestructurada. La guía permitió realizar entrevistas con una duración promedio de 60 minutos. La información recopilada se usó para inferir explicaciones sobre los cambios identificados en la primera etapa de la investigación.

Para realizar el análisis de la información, el equipo de investigación graficó los cambios identificados en cada sector analizado a lo largo del tiempo para obtener diferencias entre cada uno de los periodos sujetos a estudio.

Resultados

El diseño organizacional de este Ejecutivo es la expresión política y administrativa de las intenciones e intereses de la coalición que gobierna el territorio. Al mirar la conformación del gobierno, entendido como el conjunto de organizaciones que son parte del Ejecutivo, independiente del nivel de gobierno en el que este se encuentre, vamos a identificar aspectos clave como el mensaje político que quiere transmitir (Basabe-Serrano, 2009) la forma en la que ha buscado equilibrios de su coalición gobernante (Greene y Jensen, 2018) y las prioridades que finalmente establece en su plan de desarrollo.

Los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y su correlato organizacional

Periodo 2009 - 2014

El Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) es un instrumento de planificación de obligatorio cumplimiento para todos los gobiernos subnacionales que sirve para la definición de los presupuestos plurianuales (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010). De acuerdo con SENPLADES (2015), estos documentos deben contener un diagnóstico pormenorizado de los sistemas biofísico, sociocultural, económico, asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad, a partir de los cuales se deben identificar objetivos estratégicos para responder a la problemática territorial específica.

En el caso que nos ocupa, la Ilustre Municipalidad de Cuenca presentó un PDOT en noviembre de 2011, en articulación con el Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 (SENPLADES, 2009), que contenía estrategias orientadas a disminuir las brechas económicas, sociales y productivas en el territorio.

El Plan contenía tres objetivos generales:

1. Mejora del nivel de ingreso o renta de la población del cantón
2. Mejora de la calidad de vida y trabajo
3. Mejora de la calidad ambiental

Estos objetivos se articularon a través de cuatro sistemas vigentes en el ordenamiento normativo aplicable a la época, de los cuales se derivaban 21 objetivos específicos, 69 estrategias, 85 proyectos y 41 metas, tal como se puede apreciar en la siguiente Tabla:

Tabla 1

Componentes PDOT 2011

Sistema	Objetivos	Estrategias	Proyectos	Metas
Medio físico	5	18	12	12
Población y actividades	9	29	37	21
Asentamientos e infraestructura	3	15	28	8
Marco legal e institucional				
	4			
	7			
	8			
	0			
TOTAL	21	69	85	41

Nota. Elaboración propia a partir de PDOT 2011, de la Municipalidad de Cuenca, 2011.

Los objetivos específicos de este documento de gestión territorial, relacionados por cada sistema, son los siguientes:

Tabla 2

Objetivos específicos del PDOT 2011 relacionados por cada sistema

Sistema	Objetivos
Medio físico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impulsar actividades económicas compatibles con la capacidad de acogida del suelo. 2. Reducir la vulnerabilidad de la población y del suelo a las amenazas producidas por actividades naturales o antrópicas. 3. Contribuir al fortalecimiento de las áreas agropecuarias para incrementar su producción y productividad. 4. Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental a través de la implementación de normas, buenas prácticas agropecuarias y la adecuada gestión de efluentes (emisiones, vertidos y residuos). 5. Prevenir, mitigar y controlar los impactos del cambio climático.

Población y actividades

1. Impulsar la generación de nuevos puestos de empleo.
2. Fortalecer al sector agropecuario con transferencia de tecnología y servicios.
3. Impulsar la economía endógena solidaria, sostenible y territorialmente equilibrada.
4. Mejorar la competitividad del sector industrial de Cuenca.
5. Mejorar las capacidades y potencialidades de la población promoviendo su acceso equitativo a los servicios del Estado.
6. Promover actividades de prevención y control de enfermedades, en base a una alimentación sana y saludable.
7. Garantizar la seguridad ciudadana y el ejercicio de una vida libre de violencia en el cantón.
8. Impulsar el desarrollo equitativo de la población, reconociendo las potencialidades y limitaciones económicas, sociales y culturales de todo el cantón.
9. Promover la sostenibilidad ambiental a través de la implementación de tecnologías de producción más limpia y prácticas agroecológicas.

Asentamientos e infraestructura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Dotar de la infraestructura productiva necesaria en forma equitativa para impulsar el desarrollo económico. 2. Establecer un modelo de asentamientos humanos policéntrico, equitativo, que posibilite la cohesión y la integración social y territorial a través de la dotación de una red de servicios; densificación de las áreas urbanas, garantizando el acceso a la vivienda para mejorar la calidad de vida y la generación de empleo. 3. Promover la producción de energías amigables con el ambiente.
Marco legal e institucional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consolidar los nodos de articulación del desarrollo cantonal. 2. Adecuar el sistema de gestión institucional a la nueva propuesta de desarrollo. 3. Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental a través de la implementación de normas. 4. Promulgar las normas locales para el emplazamiento de los equipamientos industriales con el objeto de garantizar la salud ecológica de los ecosistemas.
TOTAL	21 objetivos específicos

Nota. Elaboración propia a partir de PDOT 2011, a partir de la Municipalidad de Cuenca, 2011.

El diseño organizacional del GAD M con el que se inició el periodo analizado, no había tenido cambios significativos desde el año 2000. La ordenanza aprobada por el Concejo Cantonal que dispuso una estructura organizativa para el GAD M y el conjunto de organizaciones municipales en el referido año no tuvo reformas hasta 2009, a pesar de que en la década 2000-2009 se crearon varias organizaciones autónomas que se adscribieron al Municipio. La Figura 1 muestra la estructura del año 2000.

Figura 1

Diseño organizativo GAD M 2000



Nota. Elaboración propia a partir del Reglamento de estructura funcional de la I. Municipalidad de Cuenca, 2000.

Los primeros cambios en el diseño organizativo del GAD M se materializaron en 2009 con la ordenanza que reformó el diseño del conjunto organizacional a la forma que se visualiza en la Figura 2.

Figura 2

Diseño organizativo GAD M 2009



Nota. Elaboración propia a partir de la Reforma a la Ordenanza que regula la Estructura Orgánica de la Ilustre Municipalidad de Cuenca, 2009.

Este diseño fue reformado dos años más tarde con una forma gráfica que estableció líneas explícitas de subordinación y coordinación de todas las organizaciones de la Corporación Municipal, no solo en el ámbito específico del GAD M como organización pública, sino con el conjunto de organizaciones del Sistema Municipal. Esto se puede apreciar en la Figura 3.

La investigación analizó si estos cambios en la estructura del sistema de organizaciones del GAD M se relacionaban de alguna forma con los objetivos estratégicos del PDOT. Este relacionamiento se hizo a través de la identificación en los estatutos orgánicos por procesos, tanto del GAD M como del resto de organizaciones, de atribuciones y competencias asignadas a cada organización que permitieran el despliegue e implementación de los objetivos constantes en el PDOT.

Los resultados de este análisis sugieren que los objetivos estratégicos del PDOT se desplegaron en la estructura del GAD M de manera relativamente consistente. En este sentido, se pudo establecer que el modelo de Secretarías que articulaban amplios sectores de política pública (que incluyó las direcciones municipales y el conjunto de organizaciones del sistema municipal), sí sostenía el ejercicio de los objetivos estratégicos. Se pudo identificar que las Secretarías de Desarrollo Humano y de Planeamiento Territorial tenían más relación directa o indirecta con la puesta en marcha de estrategias y proyectos, mientras que otras tenían menos relación directa, como se puede verificar en la Tabla 3.

Figura 3

Diseño organizativo GAD M 2011



Nota. Elaboración propia a partir de Reforma a la Ordenanza que regula la Estructura Orgánica de la Ilustre Municipalidad de Cuenca, 2011.

Estas diferencias podrían explicarse por el notorio énfasis en el desarrollo productivo y social del referido PDOT. Finalmente, se encontró que la Secretaría de Movilidad no tenía relación directa ni indirecta con la consecución de los objetivos estratégicos; y como se puede apreciar, era el sector menos desarrollado en términos de número de direcciones municipales u organizaciones adscritas.

Tabla 3

Relación Objetivos PDOT 2011 – Diseño organizacional

Unidades / Organizaciones con vinculación directa según estatutos	Número de objetivos con la que está relacionada
Secretaría de Desarrollo Humano	7
Secretaría de Planeamiento Territorial	6
Secretaría de Infraestructura y Obras Públicas	1
Secretaría de Movilidad	0
Secretaría de Gobierno y Administración	1
Comisión de Gestión Ambiental	5
Consejo de Seguridad Ciudadana	1
Empresa de Desarrollo Económico de Cuenca EP	1

Nota. Elaboración propia a partir de Reforma a la Ordenanza que regula la Estructura Orgánica de la Ilustre Municipalidad de Cuenca, 2011.

Periodo 2014 - 2019

En 2015, el GAD M presentó una nueva versión del PDOT que actualizó la información disponible sobre el territorio y planteó nuevos objetivos estratégicos de desarrollo que se articularon en un número mayor de sistemas, a través de los cuales se establecieron estrategias, programas y proyectos con sus respectivas líneas de acción.

Los objetivos de desarrollo territorial para este periodo son los siguientes:

1. Garantizar la sostenibilidad ambiental estableciendo como principio la corresponsabilidad pública, comunitaria y privada en la gestión de los recursos naturales.
2. Promover el Desarrollo Humano de la población a través de la atención integral de los ciudadanos y ciudadanas con énfasis en los grupos de atención prioritaria; generando condiciones para el ejercicio pleno de derechos con el fin de disminuir las inequidades territoriales, interculturales, intergeneracionales y de género.
3. Fortalecer el desarrollo productivo cantonal articulando los tres sectores: público, privado y popular, y solidario con los principios del sistema económico social y solidario.
4. Promover el acceso equitativo e integral de la población a los servicios básicos, infraestructuras, equipamientos, así como al espacio público y patrimonial.
5. Contribuir para mejorar la conectividad cantonal, optimizando la accesibilidad y el uso de los diferentes modos de transporte; así como también, promover la dotación de infraestructura de telecomunicaciones y el uso y producción de energías renovables y alternativas.

6. Fortalecer las capacidades institucionales del ámbito público, los procesos de gobernanza, el poder popular, la participación ciudadana y la descentralización.

Estos objetivos se articularon a través de seis sistemas, los cuales se desplegaron en 35 políticas de gestión, 55 metas y 92 líneas de acción tal como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 4

Componentes del PDOT 2015

Sistema	Políticas	Metas	Líneas de acción
Biofísico	4	10	10
Sociocultural	16	23	55
Económico	3	3	3
Asentamientos humanos	2	3	7
Movilidad y conectividad	4	3	6
Político institucional y participación ciudadana	6	13	11
TOTAL	35	55	92

Nota. Elaboración propia a partir de PDOT 2015, tomado de Municipalidad de Cuenca, 2015.

Las políticas asociadas a cada objetivo de desarrollo se describen en la siguiente Tabla:

Tabla 5

Políticas del PDOT 2015 relacionados por cada sistema

Sistema	Objetivos
Biofísico	<ol style="list-style-type: none"> 1. Garantizar los derechos de la naturaleza, la conservación de los ecosistemas y la coexistencia sustentable. 2. Consolidar una ética ambiental en el territorio cantonal a la vez de promover el uso responsable de los recursos naturales. 3. Reducir la vulnerabilidad y aumento de la resiliencia del sector social y los ecosistemas ante los efectos del cambio climático. 4. Garantizar una calidad ambiental adecuada para la salud y el desarrollo integral de las personas previniendo la degradación de los ecosistemas.
Sociocultural	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer los programas de prevención y erradicación de la violencia de género en todas sus formas y garantizar a la mujer una vida libre de violencia en sus diferentes etapas 2. Promover la participación de las mujeres en la toma de decisiones en espacios públicos y privados, sobre todo en programas de cuidado integral de su salud, acceso a actividades de recreación, ocio y deporte. 3. Fomentar el acceso de las mujeres al trabajo en condiciones dignas y en igualdad de oportunidades, así como el reconocimiento del trabajo del cuidado. 4. Promover programas contra la discriminación, la homofobia y la exclusión hacia la población LGBTI.

1. Asegurar la promoción a programas de prevención y acceso a los servicios integrales de salud, de la población infantil, adolescentes, jóvenes, mujeres, adultos/as mayores, así como promover prácticas alimentarias saludables que incidan en la disminución de la desnutrición y obesidad.
2. Facilitar el acceso y cobertura de atención en educación inicial con equidad territorial, así como el acceso, permanencia y culminación de la educación básica y bachillerato, a la alfabetización y educación no formal especialmente en aquellas parroquias urbanas y rurales que presentan mayores índices de ausencia de servicio educativo, deserción escolar y trabajo adolescente.
3. Fortalecer los programas de prevención, atención, protección y restitución de derechos a NNA, víctimas de delitos sexuales, discriminación y toda forma de violencia, intrafamiliar y social, ejercida contra la población infantil, adolescente, jóvenes y adultos/as mayores.
4. Promover la eliminación del trabajo infantil y el control del cumplimiento de los derechos laborales de los y las adolescentes trabajadoras.
5. Promover la creación y el fortalecimiento de espacios de participación, recreación y potenciación de las expresiones culturales y de iniciativas que comprometan a la juventud desde una mirada inclusiva y respetuosa hacia la identidad y a las prácticas juveniles.
6. Promover programas de prevención y atención temprana, así como asegurar el acceso a los servicios de salud, educación, cultura, transporte, comunicación, bienes y servicios básicos e inclusión laboral.
7. Prevenir toda forma de discriminación y exclusión contra las personas en situación de movilidad humana o refugio; así como la inserción laboral e integración familiar de los migrantes retornados.
8. Promover el reconocimiento a las diversidades, étnicas y culturales, fortaleciendo sus identidades y el rompimiento de estereotipos discriminantes.

- | | |
|--------------------------|---|
| Económico | <ol style="list-style-type: none">1. Promover los procesos de desarrollo económico local con énfasis en el sector de la economía social y solidaria (EPS), micro y pequeñas empresas (MIPYMES).2. Fomentar las actividades económicas a través de la asignación y distribución de usos de suelo de acuerdo a las necesidades del sector industrial.3. Garantizar procesos de comercialización para satisfacer necesidades colectivas de la población a través de espacios territoriales con priorización de los actores de las EPS. |
| Asentamientos humanos | <ol style="list-style-type: none">1. Garantizar la provisión y servicio eficiente de agua potable, alcantarillado y recolección de desechos sólidos a través de un manejo sostenible.2. Garantizar el adecuado uso, ocupación y tenencia del suelo mediante la planificación, control y regulación. |
| Movilidad y conectividad | <ol style="list-style-type: none">1. Garantizar una adecuada cobertura vial, eficiente movilidad e interconectividad para la población en el marco de sus competencias.2. Democratizar el acceso a las TIC en el cantón.3. Prevenir, gestionar y mitigar los riesgos y desastres de origen natural o antrópico.4. Promover la eficiencia energética a través de la implementación y el uso de energías renovables y alternativas. |

1. Fortalecer las capacidades de la Corporación Municipal para la prestación eficiente y eficaz de servicios públicos.
2. Garantizar el acceso a la información pública de manera oportuna y eficiente.
3. Impulsar procesos de coordinación interinstitucional para la gestión integral del desarrollo del cantón.
4. Fortalecer procesos coordinados de decisión con pertinencia territorial, legitimidad social y técnica para la garantía de protección integral de derechos de los ciudadanos y ciudadanas con énfasis en los grupos de atención prioritaria.
5. Fortalecer los procesos de participación ciudadana, control social y rendición de cuentas.
6. Garantizar la participación de cuencanas y cuencanos en procesos de planificación y presupuestos participativos que competan al desarrollo cantonal

TOTAL	30 políticas
-------	--------------

Nota. Elaboración propia a partir de PDOT 2015 (Municipalidad de Cuenca, 2015)

El diseño organizacional de 2011 se mantuvo vigente hasta 2016. En ese año, se realizó una reforma a la estructura del GAD M como la que se presenta en la figura No 4 y que se mantuvo hasta el fin del periodo estudiado.

Al igual que en el primer periodo estudiado, en este se analizó la relación de los cambios en la estructura del sistema de organizaciones del GAD M con las políticas estratégicas del PDOT, cuyo resultado se expresa en la Tabla 6.

Figura 4

Diseño organizativo GAD M 2016



TTHH: 3258

Nota. Elaboración propia a partir del Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional Por Procesos del GAD Municipal del Cantón Cuenca, 2016.

Los resultados del análisis refieren una consistencia relevante entre la estructura del GAD M con el PDOT. En esta estructura, se modifica el nombre y alcance de los cargos de Secretarías, por el de Coordinaciones Generales, manteniendo homogeneidad con la nomenclatura típica del gobierno central. No obstante, este cambio, se puede verificar que existe un despliegue homogéneo de políticas a través de la estructura del GAD M.

Tabla 6

Relación Políticas PDOT 2016 – Diseño organizacional

Unidades / Organizaciones con vinculación directa según estatutos	Número de políticas con la que está relacionada
Coordinación General de Desarrollo Humano	12
Coordinación General de Planificación y Gobernanza	7
Coordinación General de Infraestructura y Servicios Públicos	3
Coordinación General de Gestión Institucional	3
Comisión de Gestión Ambiental	4
Alcaldía	2
Ninguno	1

Nota. Elaboración propia a partir de Reforma a la Ordenanza que regula la Estructura Orgánica de la Ilustre Municipalidad de Cuenca, 2011.

Discusión

El análisis ha evidenciado similitudes entre cada diseño institucional. La diferencia más notoria ha sido que en el segundo periodo, se crearon departamentos orientados a la prestación de servicios vinculados a nuevos programas o planes de desarrollo instituidos (Callanan, 2020) y se fusionaron sectores que se asumía, tenían relación entre ellos con la intención de mejorar su eficiencia (Cabrera 2021, comunicación personal). Se pudo observar también que en cada período de gobierno se plantearon nuevos nombres a las dependencias institucionales (de secretarías a coordinaciones generales) y se establecieron formas de relación diferenciadas, toda vez que la Administración debe estar en constante reforma para responder a la complejización de sus funciones (OCDE, 2006; Vidal y Kilduf, 2020). Asimismo, se pudo identificar fusiones o eliminaciones de dependencias, cuyas responsabilidades fueron repartidas en otras instancias del GAD. A pesar de estos cambios, las políticas, programas y proyectos se mantuvieron, así como se incrementaron los presupuestos para atender los asuntos de inclusión social y económica de los grupos de atención prioritaria.

De acuerdo con las autoridades entrevistadas, las dependencias administrativas y organizaciones adscritas establecidas ejecutaban sus presupuestos en función de los objetivos, programas y proyectos que tenían mayor potencial de impacto (Cabrera 2021, comunicación personal) con un enfoque integrado de los asuntos sociales y de desarrollo productivo (Granda 2021, comunicación personal), pues eran los que más impacto tenían en ambos PDOT.

De la información recolectada se ha podido identificar que el proceso de desarrollo institucional que sucede a lo largo del periodo analizado es más bien de tipo incremental. Es decir, no se evidencian cambios radicales (Van de Ven & Poole, 1995) entre uno y otro periodo, tanto en la distribución del trabajo como en la conformación de las unidades administrativas y de las organizaciones adscritas. Se pudo constatar también que en ambos periodos se mantuvo un modelo de agenciamiento (Franco, 2017) que generó organizaciones instrumentales para atender servicios públicos especializados.

Los PDOT exigían a los gobiernos locales desarrollar capacidades y materializar su compromiso en objetivos estratégicos que respondan a las necesidades del territorio en las categorías de desarrollo social, económico, cultural y ambiental. La evidencia recogida refuerza la idea de que una de las formas de evidenciar este compromiso, era vincular los objetivos del PDOT con una estructura correlacionada, para asegurar que se hayan establecido taxativamente, las responsabilidades para la consecución de esos objetivos.

Conclusiones

Los gobiernos locales deberían asegurar un estrecho contacto con sus mandantes. Para esto, deberían plantear metas estratégicas que consoliden la gestión en los territorios, a su vez, proveyendo servicios públicos de calidad y con amplia cobertura. Estos objetivos deberían estar en permanente revisión y perfeccionamiento, debido a las nuevas exigencias de la sociedad.

Este trabajo de investigación ha revisado la relación entre los cambios en el diseño organizativo del GAD M de Cuenca y la planificación del territorio en términos de ajuste a los lineamientos estratégicos de los PDOT aprobados. Los resultados del presente estudio indican que existe una relación entre la planificación territorial y la forma en cómo se organizó institucionalmente el gobierno local de Cuenca, viéndose reflejado en las unidades administrativas del GAD M y en el desarrollo de las organizaciones públicas adscritas, los cuales desarrollaron programas y proyectos para soportar los objetivos estratégicos planteados.

Se constató que los cambios organizacionales llevados a cabo a lo largo de los dos períodos de gestión respondieron a necesidades específicas de reforma derivadas de los procesos de planificación, lo cual permitió la asignación de recursos, tanto económicos como institucionales y de talento humano. Esta relación se verificó más detallada en los estatutos orgánicos por procesos de las instituciones, en los cuales se formalizó las competencias asignadas.

El diseño institucional puesto en práctica a lo largo del periodo estudiado sugiere un esfuerzo de fortalecimiento de la gestión de las políticas públicas, por medio de la generación de capacidades propias para el desarrollo de planes, programas y proyectos, soportados por organismos especializados con responsabilidades para implementar servicios específicos en el marco de los planes de gobierno.

Las diferentes dependencias del GAD, a pesar de que en algunos casos cambiaron de denominación, mantuvieron su misión al mantener las estrategias en relación al cumplimiento de la política pública, en especial la referente al desarrollo productivo y social. La investigación identificó instancias que tuvieron poca o nula articulación con las metas del PDOT, aunque su existencia se podría explicar por la necesidad de asumir competencias asignadas por marcos legales de posterior creación, como fueron los casos de la Dirección de Movilidad, para asumir las competencias de tránsito, en el primer periodo; o incrementar las capacidades de la Guardia Ciudadana, en el segundo.

Por otra parte, los datos relevados permiten sugerir que la creación de la categoría Desarrollo Humano que se usó en ambos periodos, con variaciones de denominación y alcance, pudo haber sido poco eficaz. Como se puede constatar en los organigramas presentados, el diseño del sector incluyó asuntos tan diversos como los de rastro y plazas de ganado, la gestión hospitalaria o la gestión de la cultura. Se puede deducir la imposibilidad de coordinación de cuestiones relacionadas entre esos asuntos que permitan eficiencias en las inversiones públicas o eficacias en la dirección rutinaria de las actividades que deben desarrollar organizaciones tan diferenciadas unas de las otras. El esfuerzo administrativo que se requiere para mantener la coherencia del sector parece ser elevado y, eventualmente, generar más problemas de los que se pretendía evitar al inicio.

Estos hallazgos pueden ser de interés para servidores públicos y personas que aspiren a dirigir el cabildo, ya que ayudará a comprender la fluidez en la dinámica organizativa, anclada a la coherencia en la articulación de los procesos institucionales, programáticos y políticos.

Referencias bibliográficas

- Alfonso, A. & Fernández, S. (2007). Measuring local government spending efficiency: Evidence for the Lisbon region. *Regional studies*, 40, 39-53. <https://doi.org/10.1080/00343400500449937>
- AME [Asociación de Municipalidades del Ecuador]. (2018). *Cuenca Reconocida Como GAD Saludable*. <https://ame.gob.ec/cuenca-reconocida-gad-saludable/>.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*.
- Ayala, J. (1999). *Instituciones y economía*. Fondo de Cultura Económica. <http://www.econis.eu/PPNSET?PPN=309061032>
- Basabe-Serrano, Santiago. (2009). Ecuador: Reforma Constitucional, Nuevos Actores Políticos y Viejas Prácticas Partidistas. *Revista de Ciencia Política* 29, (2), 381–406. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2009000200007>
- Bobbio, N. (2000) *Estado, Gobierno y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- Callanan, M. (2020). Reforming local government: Past, present and future. *Administration*, 68, 201-214. <https://doi.org/10.2478/admin-2020-0031>
- Castillo, C. y Maldonado, F. (2016). Gobiernos Locales en Ecuador. En M. Camilo Vial y J. M. Ruano (Eds.). *Manual de Gobiernos Locales en Iberoamérica*. CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- . (2020). Simplicidad en la Administración Pública y mejoramiento de la Democracia. *Obra Digital*, (19), 101–15. <https://doi.org/https://doi.org/10.25029/od.2020.283.19>

- Chica, S. (2011). Una Mirada a los Nuevos Enfoques de la Gestión Pública. *Administración y Desarrollo*, 53(39), 55–74. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3776682.pdf>.
- Chraki, F. (2020). El Estado y la sociedad en la economía política. *Revista de economía institucional*, 22(42), 187–210. <https://doi.org/https://doi.org/10.18601/01245996.v22n42.08>.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2016). *Caso N.º 0023-16-IN, del 14 de noviembre de 2016, que resuelve la demanda de inconstitucionalidad de la Ordenanza que regula la Gestión de los Servicios de Prevención, Protección, Socorro y Extinción de Incendios en el cantón El Pangui*. <https://www.oficial.ec/ordenanza-municipal-que-regula-gestion-servicios-prevencion-proteccion-socorro-extincion-incendios>
- Consejo Nacional Electoral. (2020). *Ley Orgánica Electoral*.
- Duhem, M. (2006). La importancia de definir un concepto de calidad de la democracia. *El Cotidiano*, 21(140), 58- 66. <https://www.redalyc.org/pdf/325/32514006.pdf>
- ETAPA EP. (2019). *Informe de Gestión Administración 2014-2019 ETAPA EP*. <https://bit.ly/3gEdJM7>.
- Evans, P. y Wolfson, L. (1966). El Estado como problema y como solución. *Desarrollo económico*, 35(140), 529–62. <https://www.jstor.org/stable/3467372>.
- Franco, F. (2017). La Fragmentación Del Estado en Chile y la Gestión de las Políticas Públicas. *Mundos Plurales - Revista Latinoamericana De Políticas Y Acción Pública*, 4 (1), 47-70. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2017.3051>
- Falleti, T. 2010. *Decentralization and subnational politics in Latin America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511777813>
- GAD Municipal de Cuenca. (2021). *Portal de Transparencia*. <http://www.cuenca.gob.ec/?q=transparencia/148>.

- Greene, Z. & Jensen, C. (2018). Ruling Divided. *Party politics*, 24 (6), 640–51. <https://doi.org/10.1177/1354068816688362>
- Hernandez, Roberto; Fernandez, Carlos y Baptista, Pilar. *Metodología de La Investigación*. México: McGrawHill, 2003.
- Hernández, J. y Miranda, J. (2019). Participación ciudadana y el desempeño de los gobiernos subnacionales: una revisión bibliográfica. *Revista del CLAD reforma y democracia*, 75, 1-18. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357565037004>
- INEC. (2021). *Principales Datos por Ciudades*. <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/informacion-censal-por-provincias/>.
- Jessop, B. (2016). *The State: Past, Present, Future*. Cambridge. <https://bit.ly/3vB8sZX>
- Klausen, J., Askim, J. & Christensen, T. (2019). Local government reform: compromise through cross-cutting cleavages. *Political Studies Review*, 19(1), 111–126. <https://doi.org/10.1177/1478929919887649>
- Laegreid, P. (2000). Las tendencias en el desarrollo del sector público: el caso de Noruega. *Gestión y política pública* 9(1), 63-86. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13390103>
- Levy, M. (2015). *El Estado Del Estudio Del Estado. El Valor Estratégico de La Gestión Pública*. Corporación Andina de Fomento.
- Mosca, L., Gianecchini, M. & Campagnolo, D. (2021). Organizational Life Cycle Models: A Design Perspective. *Journal of organization design (Aarhus)*, 10, 1–16. <https://doi.org/10.1186/s41469-021-00090-7>
- Mulas-Granados, C. (2010). *El Estado Dinamizador: De Los Nuevos Riesgos a Las Nuevas Políticas*. Editorial Complutense.
- Municipalidad de Cuenca. (2000). *Reglamento de estructura funcional de la I. Municipalidad de Cuenca*.
- . (2009). *Reforma a la Ordenanza que Regula la Estructura Orgánica Funcional de la Ilustre Municipalidad de Cuenca*.

- . (2011). *Reforma a la Ordenanza que regula la Estructura Orgánica de la Ilustre*. <https://bit.ly/3gM5oG1>
- . (2016). *Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GAD Municipal del Cantón Cuenca*.
- North, D. (1981). *Structure and Change in Economic History*. Norton.
- Nosetto, L. (2017). El sentido común en la teoría del Estado de Antonio Gramsci. Reflexiones con vistas al porvenir sudamericano. *Las Torres de Lucca. Revista Internacional de Filosofía Política*, 6(11), 131-153. <https://revistas.ucm.es/index.php/LTDL/article/view/76943>
- OCDE. (2006). *Estudios y Documentos La Modernización del Estado: El camino a seguir*. INAP. Ministerio de Administraciones Públicas. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/60215C4F9EE653E105257DE700740989/\\$FILE/1685.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/60215C4F9EE653E105257DE700740989/$FILE/1685.pdf)
- Parra, M., Visbal, O., Duran, S. & Badde, G. (2019). Calidad de la comunicación y actitud de los empleados ante procesos de cambio organizacional. *Interdisciplinaria: Revista de Psicología y Ciencias Afines*, 36(1), 155–170. <https://doi.org/10.16888/interd.36.1.11>
- Pastor, E. (2011). Gobernanza de las políticas de proximidad: análisis de calidad y rendimiento democrático de los Consejos Locales Bienestar. *Revista de administración pública*, 45(2), 377-399. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122011000200005>
- Peña, V. (2018). Ciudadanización de organismos públicos. Diseño organizacional y democratización de las decisiones públicas a partir de un caso. *Estudios Políticos*, 45(45), 147–175. <https://doi.org/10.22201/fcpys.24484903e.2018.45.67132>
- Pollitt, C. (2013). The Evolving Narratives of Public Management Reform. *Public Management Review*, 15(6), 899-922. <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.725761>

- Ramírez, M. (2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios políticos*, (34), 115-141. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429062006>
- Rojó, P. (2013). Innovación en la gestión local bajo un diseño institucional obsoleto: el reto de los municipios mexicanos en el siglo XXI. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 56, 99-122. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533688004>
- Salazar, G., Irrázaval, F. y Fonck, M. (2017). Ciudades intermedias y gobiernos locales: desfases escalares en la Región de La Araucanía, Chile. *EURE*, 43, 161-184. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19652890007>
- Santes-Álvarez, R. (2020). Alternativas de gobernación para el desarrollo local. Corresponsabilidad de Gobierno-sociedad para el mejoramiento comunitario en México. *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 9(2), 230-251. DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.473
- Van de Ven, A. & Poole, M. (1995). Explaining Development and Change in Organizations. *The Academy of Management Review*, 20 (3), 510-540. <https://bit.ly/3eG7l48>
- Varela, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas. Gobernabilidad territorial y competitividad global. *EURE*, 41, 213-237. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000300009>
- Vidal, P. y Kilduff, F. (2020). Estado y Políticas Públicas en la Contemporaneidad: Reflexiones desde la Teoría del Valor de Marx. *Revista Izquierdas*, 49, 3508–3523. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/181765>
- Von Stein, L. (1981). *Movimientos Sociales y Monarquía (1850)*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Wollmann, H. e Iglesias, A. (2011). Transformación y cambio del gobierno local en Europa: un estudio comparativo. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias sociales* 12, 81-100. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=322127622005>